Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/1687

Sachgebiet 75

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat über die Einführung eines gemeinschaftlichen Beihilfesystems zugunsten des innergemeinschaftlichen Austausches von Kraftwerkskohle

»EG-Dok. Nr. R/487/78 (ENER 11) (CHAR 2)«

Mit dem vorliegenden Dokument legt die Kommission Grundsätze und Probleme eines gemeinschaftlichen Beihilfesystems zugunsten des innergemeinschaftlichen Austausches von Kraftwerkskohle dar. Es handelt sich um die Darstellung eines Schemas für einen Verordnungsvorschlag der Kommission, der dem Rat zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt wird. Diese Frage ist vor kurzem im Energieausschuß erörtert worden.

Die Kommission hat dem Rat bereits im vergangenen Jahr zwei Vorschläge unterbreitet, die bisher jedoch noch nicht gebilligt wurden. Bei den Vorschlägen handelte es sich einerseits um die Gewährung finanzieller Zuschüsse für den Bau von Kohlekraftwerken und andererseits um ein gemeinschaftliches Beihilfesystem für die Finanzierung konjunktureller Bestände an Kohle und Koks. Die Kommission hält diese Vorschläge aufrecht, ist jedoch der Meinung, daß außerdem ein direkt auf die Steigerung des Absatzes von Gemeinschaftskesselkohle zielendes gemeinschaftliches Beihilfesystem erforderlich ist.

Die Kommission schlägt dem Rat vor, das beigefügte Schema zu billigen.

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Tel. 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 5300 Bonn 2, Postfach 2008 21
Bonn-Bad Godesberg, Herderstr. 56, Tel. (02221) 36 35 51

Schema eines gemeinschaftlichen Beihilfesystems zugunsten des innergemeinschaftlichen Austausches von Kraftwerkskohle

I. Allgemeine Begründung des Beihilfesystems

1. Der Steinkohlenbergbau der Gemeinschaft befindet sich gegenwärtig infolge konjunktureller Gegebenheiten und auch bedingt durch seine Wettbewerbsschwäche gegenüber der Drittlandkohle sowie montäre Entwicklungen (Kursverfall des Dollar) in Schwierigkeiten. Die Aufrechterhaltung der Förderkapazitäten ist gefährdet, wenn keine Hilfsmaßnahmen ergriffen werden. Im Jahre 1977 hat die Gemeinschaftsförderung nur noch 220 Mio t SKE betragen.

   Im Interesse der Energieversorgungssicherheit der Gemeinschaft sollte die Förderkapazität des Steinkohlenbergbaus der Gemeinschaft in Höhe von 250 Mio t SKE aufrechterhalten werden. Bei den gegenwärtig hohen Haldenbeständen und der schwachen Nachfrage droht die Förderung weiter abzusinken. Auch unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten erscheinen Hilfsmaßnahmen in einer Periode der vorübergehenden Schwierigkeiten sinnvoll. Bei 10 Mio t Steinkohlenförderung stehen im Steinkohlenbergbau selbst, sowie in den Wirtschaftszweigen, die ihm vor- bzw. nachgelagert sind, etwa 25 000 Arbeitsplätze auf dem Spiel.

2. Die Gemeinschaft hat sich energiepolitisch für einen offenen Markt und eine langfristig steigende Einfuhr von Drittlandskohle ausgesprochen, ohne hierdurch jedoch das Ziel der Aufrechterhaltung der eigenen Förderkapazität zu gefährden. Mit Rücksicht auf die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaftskohle wären Protektionsmaßnahmen wie z. B. Einfuhrzölle oder mengenmäßige Beschränkungen der Einfuhr ungeeignet und ohne Wirkung. Dies haben auch wiederholte Diskussionen im Rat ergeben. Demgegenüber wäre eine Beihilfe zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaftskohle, die den Absatz und Verbrauch steigert, sowie Preiserhöhungen vermeidet, eine geeignete Lösung.

3. Absatzfördernde Maßnahmen zugunsten der Gemeinschaftskohle können nicht global auf den gesamten Kohleverbrauch abgestellt werden. Um einen möglichst großen Effekt mit geringem Mittelaufwand zu erreichen, sind gezielte Maßnahmen erforderlich, die sich an den Gegebenheiten der verschiedenen Kohlemärkte orientieren.

   Die Märkte Hausbrandkohle und Industriekohle wären für gemeinschaftliche Beihilfemaßnahmen ungeeignet, da sie relativ klein und aus einer großen Anzahl von Einzelumsätzen bestehen, die lokal unterschiedlichen Gegebenheiten unterworfen sind (mangelnde Transparenz). Hinzu kommt, daß eine verbrauchsfördernde Maßnahme auf diesen Märkten kaum Erfolg hätte, da nicht zu erwarten ist, daß Heizungsanlagen und sonstige Verbrauchsaggregate vom leichten Heizöl, Gas bzw. Elektrizität auf Kohle umgestellt würden, selbst wenn die Kohle sehr preiswert wäre.

   Der Markt für Kokskohle stagniert in der Gemeinschaft infolge der Stahlkrise. Verbrauchssteigerungen sind kurzfristig kaum zu erwarten. Auf diesem Markt besteht außerdem bereits ein gemeinschaftliches Beihilfesystem.

   Der Markt für Kraftwerkskohle ist demgegenüber in der Gemeinschaft expansiv. Er bietet die Möglichkeit, zusätzliche Mengen an Gemeinschaftskohle abzusetzen, vorausgesetzt, daß deren Preise wettbewerbsfähig sind. Die Einfuhr von Kraftwerkskohle aus dritten Ländern ist von ca. 8 Mio t (1973) auf über 22 Mio t (1977) gestiegen.

4. Auf dem Kraftwerkskohlenmarkt sind in der Gemeinschaft in den jüngst vergangenen Jahren, besonders in den Ländern, die über keine eigene Kohleförderung verfügen, neue Verbrauchszentren entstanden. Es wurden entweder Heizölkraftwerke auf Kohleverwendung konvertiert oder neue Kohlekraftwerke in Betrieb genommen. Die Kraftwerke liegen vielfach in Küstennähe und werden vorwiegend mit Einfuhrkohle versorgt, mit deren niedrigen Preisen die Gemeinschaftsproduzenten selbst unter großen finanziellen Opfern nicht konkurrieren können. Werden diese Opfer durch Beihilfemaßnahmen verringert, so könnte von den Produzenten der Gemeinschaft im innergemeinschaftlichen Austausch Kesselkohle in die neuen Verbraucherregionen geliefert werden.

   Ein hierauf abzielendes Beihilfesystem für Gemeinschaftskesselkohle wäre daher zweckmäßig.

5. Der Absatz von Gemeinschaftskesselkohle wird durch vielfältige nationale Beihilfemaßnahmen begünstigt und soweit wie möglich gesichert.

Gemäß Artikel 2 Satz 2 des Gesetzes vom 27. Juli 1957 zugeleitet mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 7. März 1978 – 14 – 680 70 – E – Eu 31/78:

Diese Mitteilung ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 23. Februar 1978 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Die Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der genannten Kommissionsmitteilung ist vorgesehen.

Trotzdem mußte die Förderung in den vergangenen Jahren in Anpassung an die Marktverhältnisse zurückgenommen werden, und es wurden hohe Haldenbestände gebildet. Für die Herstellung des Marktgleichgewichtes wäre es wichtig, den Verbrauch von Kesselkohle um jährlich 8 bis 9 Mio t zu erhöhen. Über einen Zeitraum von drei Jahren hinweg ergäbe sich ein zusätzlicher Absatz von rund 25 Mio t.

II. Schema und Probleme des gemeinschaftlichen Beihilfesystems

6. Grundsätzlich sollte das Beihilfesystem einfach und effizient sein und finanzielle und mengenmäßige Begrenzungen enthalten. Der Markt und die Beteiligten sollten so wenig wie möglich in ihrer Bewegungsfreiheit gestört werden.

7. 1977 wurden etwa 3 bis 3,5 Mio t Kesselkohle im innergemeinschaftlichen Austausch – hauptsächlich an Kraftwerke – in andere Gemeinschaftsländer geliefert. Wichtigste Lieferanten waren Großbritannien und die Bundesrepublik, wichtigste Abnehmer Frankreich und Dänemark.

   Bei Einführung eines gemeinschaftlichen Beihilfesystems können zur Vermeidung von Diskriminierungen die bereits bestehenden Liefermengen nicht anders behandelt werden als die Mengen, die auf Grund der Beihilfegewährung zusätzlich geliefert werden. Folglich müssen die vor der Einführung des Beihilfesystems bestehenden Liefermengen als beihilfeberechtigt einbezogen werden in die insgesamt zu subventionierende Menge. Wenn die angestrebte jährliche Steigerung des Absatzes 8 bis 9 Mio t ausmacht, müßte demnach – bei Einbeziehung der bestehenden Liefermengen – die insgesamt zu subventionierende Menge 12 Mio t betragen.

8. Die Qualitäten der in der Gemeinschaft produzierten Kesselkohle sind unterschiedlich. Würde man unabhängig davon pro Tonne einen einheitlichen Beihilfesatz gewähren, so ergäben sich Diskriminierungen: die Kohle mit niedrigem Heizwert würde eine relativ höhere Beihilfe erhalten im Vergleich zu hochwertiger Kohle. Die verschiedenen Qualitäten müssen daher durch Umrechnung auf Standardqualitäten vergleichbar gemacht werden. Die Umrechnung hat für die praktische Anwendung des gemeinschaftlichen Beihilfesystems keine nennenswerten Schwierigkeiten zur Folge, da der Heizwert ohnehin von den Beteiligten ermittelt wird.

9. Die durch die Gewährung der Beihilfe ausgelösten zusätzlichen Lieferströme lassen sich kaum prognostizieren; und zwar sowohl hinsichtlich der Frage, welche Unternehmen in andere Gemeinschaftsländer liefern werden, als auch wer die Empfänger sein werden. In Erwägung gezogen werden könnte jedoch, ob nicht ein Mengenschema für die Lieferländer eingeführt werden sollte, das zwischen ihnen eine angemessene Verteilung der Steigerungsmengen im innergemeinschaftlichen Austausch gewährleisten würde.

10. Um Fehlentwicklungen auszuschließen, müssen Kriterien für die beihilfeberechtigten Liefermengen festgelegt werden, ohne jedoch Maßnahmen zur Reglementierung des Marktes einzuleiten. Es kann nämlich nicht ausgeschlossen werden, daß bei völlig freier Entwicklung der zusätzlichen Lieferströme Konsequenzen eintreten, die im Widerspruch zu dem mit dem Beihilfesystem verfolgten Zweck stehen und den Kesselkohlenmarkt deroutieren würden. Dies wäre z. B. der Fall, wenn die gemeinschaftlich subventionierte Kohle womöglich als Konkurrenz auf den nationalen Märkten der Produzenten auftreten würde. Liefermengen im innergemeinschaftlichen Austausch, bei denen die oben erwähnten Folgen weitgehend vermieden würden und die sich demnach für die Gewährung der Gemeinschaftsbeihilfe eignen würden, wären die folgenden:

    — die im Jahre 1978 bereits bestehenden Liefermengen,
    — Lieferungen an Kraftwerke, die 1978 Einfuhrkohle verbraucht haben,
    — Lieferungen an Kohlekraftwerke, die in den Jahren 1979 bis 1981 in Irland, Dänemark, den Niederlanden, Luxemburg und Italien neu in Betrieb genommen werden (siehe nachfolgend Punkt 16; Dauer des Beihilfesystems).

    Diese Lieferströme bieten die Gewähr einer teilweisen Substitution der Einfuhrkohle und auch einer Expansion der Gemeinschaftskohle auf neuentstehenden Märkten, so daß das Ziel einer Steigerung des innergemeinschaftlichen Austausches um 8 bis 9 Mio t jährlich erreicht werden könnte. Nach vorliegenden Informationen kann damit gerechnet werden, daß bis 1985 in der Gemeinschaft rund 10 000 MW Kraftwerkskapazität auf Kohlebasis zuwachsen werden.

11. Zur Vereinfachung der praktischen Handhabung des Beihilfesystems sollte die Beihilfe an die Produzenten von Gemeinschaftskohle und nicht an die Kraftwerksbetreiber gezahlt werden.

12. Um Diskriminierungen zwischen den Abnehmern von subventionierter Gemeinschaftskesselkohle zu vermeiden, müssen die Lieferungen an öffentliche Kraftwerke und private Industriekraftwerke gleichermaßen beihilfeberechtigt sein. Für die Beihilfegewährung könnten bei Belieferung öffentlicher Kraftwerke die Kontrakte bzw. die Versandpapiere, bei sonstigen privaten Industriekraftwerken der Verbrauch im Kraftwerk zugrunde gelegt werden. Diejenigen Kohlenmengen, die von Unternehmen der allgemeinen Industrie außerhalb ihrer Kraftwerke für sonstige Produktionszwecke verbraucht werden, wären von der Beihilfe ausgeschlossen.

13. Die zusätzlichen Mengen an Gemeinschaftskesselkohle werden sich nur absetzen lassen, wenn sie zu Preisen angeboten werden, die den Preisen für Drittlandkesselkohle nahekommen. Die Preise für Drittlandkohle sind nicht einheitlich. Die Produzenten haben den Nachweis der korrekten Preisangleichung nach den Regeln des EGKS-Vertrages zu führen. Im Falle von Angleichungen an sehr niedrige Preise, die nicht dem allgemeinen Preisniveau für Einfuhrkesselkohle entsprechen, könnte es zweckmäßig sein, wenn die Kommission Grenzen festsetzen würde.

14. Der Absatz von 12 Mio t Gemeinschaftskesselkohle im innergemeinschaftlichen Austausch zu Weltmarktpreisen könnte nach globalen Berechnungen bei den Gemeinschaftsunternehmen zu einer Kostenunterdeckung in der Größenordnung von etwa 350 Mio ERE jährlich führen. Die Gewährung einer Gemeinschaftsbeihilfe von 120 Mio ERE jährlich würde die Kostenunterdeckung zu etwa 30 % ausgleichen. Die Restbeträge müßten von den Unternehmen getragen oder durch Beihilfen der Mitgliedstaaten ausgeglichen werden.

Infolge der Unterschiede der Förderkosten je Tonne in den einzelnen Förderrevieren der Gemeinschaft und der Frachtkostenbelastung werden die Differenzen zwischen Nettoerlösen und Förderkosten der Unternehmen bei den Kesselkohlenlieferungen unterschiedlich hoch ausfallen. Der naheliegende Gedanke, die Gemeinschaftsbeihilfe je Tonne dementsprechend zu differenzieren, läßt sich jedoch nicht verwirklichen. Einerseits stößt die Errechnung der Differenz zwischen Nettoerlösen und Förderkosten bei den Unternehmen auf erhebliche betriebswirtschaftliche Schwierigkeiten (Vergleichbarkeit der Kostenermittlung). Selbst wenn Kriterien zur Ermittlung der Differenzen festgelegt werden würden, wäre ihre Ermittlung für jeden Kontrakt bzw. jede Lieferung mit sehr hohem Verwaltungsaufwand verbunden. Andererseits müßten die Differenzen im voraus geschätzt werden, um die Unternehmen darüber zu informieren, welcher Beihilfebetrag je Tonne im laufenden Jahr gewährt werden wird. Die Kenntnis dieses Betrages ist für die Unternehmen aus kommerziellen Gründen bei ihren Preisverhandlungen mit den Abnehmern von großer Bedeutung.

In Anbetracht dieser Problematik erscheint die Gewährung eines einheitlichen Beihilfebetrages von 10 ERE je Tonne als praktikable Lösungsmöglichkeit. Sie würde Transparenz unter den Beteiligten schaffen.

Nur in Einzelfällen oder bei Zweifeln müßte die Kommission das Recht haben, Prüfungen vorzunehmen, um zu verhindern, daß der einheitliche Beihilfebetrag höher liegt als der beim Unternehmen entstandene Verlust.

15. Für die Aufbringung der Mittel der Gemeinschaftsbeihilfe dürfte der allgemeine Haushalt der Gemeinschaft die geeignete Finanzierungsquelle sein. Alle anderen Möglichkeiten, besondere Umlagen zu erheben und Sonderfonds zu bilden, würden große Schwierigkeiten bei der Festlegung der Kriterien mit sich bringen und einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen.

16. In Anbetracht der ungewissen konjunkturellen und mittelfristigen Entwicklungsaussichten für den Absatz von Gemeinschaftskohle sollte ein solches Beihilfesystem für drei Jahre – beginnend am 1. Januar 1979 – in Kraft gesetzt werden.

17. Die Kommission würde dem Rat sowie dem Parlament regelmäßig über die Entwicklung und praktischen Erfahrungen eines solchen Beihilfesystems berichten.